アカウンタビリティのための自律性と自律性の委縮

——韓国における学校自律化政策の展開と現況——

清州教育大学校 金 龍
学校開発政策コース 勝野正章

Autonomy for accountability and the shrinkage of autonomy

– The developments and current state of school autonomy policies in Korea –

Yong KIM

Masaaki KATSUNO

Policies for school autonomy have been implemented for over 15 years in Korea. These policies are for enlarging the autonomy of school in the fields of school governance as well as personnel administration, curriculum, and school finance, which are regarded as the three most important elements of school administration. In Korea, these school autonomy policies have the following goals: to make individual schools, not as administrative institutions, but as agents of change and development, to diversify education program and the forms of school, to raise commitment and creativity of teachers, and to make schools as a kind of community.

In the phase of enlarging school autonomy, new policies like the disclosure of school information and student achievement tests, which are focused on accountability of schools, have been carried out since 2008. After that, school autonomy policies in Korea have entered a new stage of development. Due to the accountability policies, schools are more and more subordinate to administrative institutions. Education programs are increasingly standardized rather than diversified; teachers would rather suffer from various mental health problems than try to do her/his duty; let alone the loss of community, as hierarchical relations are being formed in school.

In the process of putting forth accountability policies, accountability took the place of autonomy which had been the most important concept of school reform. Furthermore, as the concept of autonomy, the autonomy as the professional commitment, has now been substituted with the autonomy for accountability. As a result, the autonomy of teachers shrank dramatically.

1. はじめに	B. 学校自律化と教育の多様化
2. 学校自律化政策の展開	C. 学校自律化と教育のアカウンタビリティ
A. 学界の論議	D. 学校自律化と学校共同体性
B. 1995年の5・31教育改革	E. 学校自律化と教育の公平性
C. 2008年の学校自律化措置	6. まとめ
3. 学校自律化政策の期待効果	
4. 個別政策の執行と現況	1. はじめに
A. 学校運営委員会	「自律性 (autonomy)」という言葉は現代教育改革におけるキーワードの一つである。政府または教育行政当局が持っていた権限を学校に委譲し、学校が自律的かつ責任を持って権限を行使すれば、学校教育に諸々の好ましい変化が起きると言われている。
B. 校長・教師招聘制	韓国では1995年の教育改革から学校自律化政策が本格的に開始された。2008年には「学校自律化措置」が
C. 学校会計制度	
D. 教育課程の自律化	
E. 自律学校	
F. 規制撤廃	
5. 学校自律化政策の現状分析	
A. 学校自律化と国－教育庁－学校の関係	

発表され、学校の自律性を拡張するための政策が一層強化された。しかし、最近、学校現場からは自律性の伸張ではなく、むしろ過去への回帰が起こっているのではないかと憂慮する声が聞かれる。

本稿は次のように韓国の学校自律化政策の展開過程を分析し、その現況を把握する。まず、政策の展開過程を概観し、具体的な政策の流れと現況を検討する。また、自律化政策に期待されている効果を確認し、これと照合して自律化政策の現実を分析する。

論議に入る前に、二点について明らかにしておきたい。まず、日本で学校自律化政策というのは1998年の中央教育審議会答申「今後の地方教育行政の在り方について」の第3章「学校の自主性・自律性の確立について」に掲げられた諸政策を主として指していることには異論がないと見られるが、韓国の場合は学校自律化政策が何を指すかについて異なる見解がある。2008年の学校自律化措置は政府が唯一、直接的に「自律性」という言葉を使用しているため、これだけを分析対象にすることもできる。しかし、1995年の教育改革が「自律性とアカウンタビリティ」をキーワードにしており、実質的に学校の自律性を伸ばすための様々な政策を含んでいた点からみると、これも共に分析する必要があるといえる。一言でいえば、韓国では固有名詞としての学校自律化政策と普通名詞としての学校自律化政策があり、本稿では前者だけを分析するのではなく、両者を分析の対象とする。

そして、どのような政策も独立して存在することはできず、他の政策との関連性において存在するという点から、必要に応じて自律化政策以外の政策にも言及する。

2. 学校自律化政策の展開

A. 学界の論議

韓国の政府文書で「自律性」という言葉が初めて使用されたのは大統領諮問教育改革審議会(1985.3-1989.12)の教育改革方案(1987)においてである。この方案では「教育行政の自律化」という表題の下で「…学校単位の責任制の運営を強化して…」という表現が初めて登場したと言われる。しかし、その当時の学校自律化はただ宣言的な意味しか持っていなかったと評価されている。後続の教育改革機構である教育政策諮問会議(1989.12-1993.2)の報告書に同じ表現が見られないのはこのことを裏付けている。

最近政策が先に施行され、学界の議論が後付けに

なる場合もあるが、学校自律化政策の場合、学界の論議が政策を先導したケースだと言える。すでに、1980年代中盤に、韓国教育行政学の泰斗といわれる故キムジョンチョル(金鍾喆)は教育行政における自律の重要性を強調し、韓国教育行政学会では「学校運営の自律性確保」をテーマに学術行事を開催していた(1992年)。

しかし、韓国で学校自律化の論議が本格化するきっかけとなったのは、1990年代にアメリカから教育改革戦略としての学校再構造化運動(school restructuring)が紹介され、さらに学校を基礎とする経営(school-based management)というアイデアが導入されたことであると言える。以後、韓国の教育学界では学校自律化に関する論議が急速に進展した。カンヨンサムら(1996)は、学校の自律性を国家の発展と関連させ、児童・生徒、教員、教育内容、教育機関、教育行政における自律性を保障するための課題を提起した。また、パクセフン(2000)は教育課程の編成権、人事権、予算編成権を学校に付与するのは学校の自律的経営の先行条件であり、意思決定権限の分散化、情報の公開と共有、知識と技術の分権化、補償の分権化は学校自律経営の支援条件であると主張した。

概して、教育研究者たちは政府と教育行政当局による規制又は関与を排除し、学校構成員たちが自ら学校を運営することを「学校自律化」として考え、そのために、教育行政の三要素であるヒト、モノ、カネに相当する人事、教育課程、財政の領域における自律性の必要性を主張した。同時に、自律的経営のためには新しい学校ガバナンスを構築しなければいけないということについても意見が一致していたと言える。

一方、学校自律化の必要性を謳った研究者は教育学界だけではなく、経済学界にもいた。教育問題に関心を持っていた経済学者たちは教育研究者たちとは違う政策手段を準備していた。彼らは消費者主権原理による教育改革の必要性という問題意識の下で、規制撤廃、情報公開及び選択という政策パッケージを提案した(シンクァンシク・ウチョンシク, 1994)。規制を撤廃して政府の学校運営に対する関与を排除し、消費者による学校選択、及びそのための情報公開を通じて、学校の自律的運営が可能になるというのが経済学者たちの主張の核心であった。教育学界の自律化プログラムが学校内部の要素に焦点を当てていたのに対し、経済学者たちのプログラムは学校外部の要素に焦点を当てていたと言える。

B. 1995年の5・31教育改革

1995年5月31日、韓国の教育政策で重要な意味を持つ改革案が発表された（教育改革委員会、1995）。その改革案は「自律性とアカウンタビリティ」をキーワードにして、良質の教育実現、教育消費者のための教育の追求、教育の多様性の伸張、教育運営の自律性及びアカウンタビリティの拡充、教育発展のための支援体制の強化等をこれから採るべき方向性及び目標として設定した。教育改革案は4回にわたって発表され、この改革案は規制と統制を中心とする学校経営を自律性とアカウンタビリティを中心とする学校経営に変化させる決定的契機であったと言われる（シンジェ Chol, 2002）。

以下ではその改革案の中で学校自律化政策の範疇に含まれている政策だけを簡単に紹介する（教育改革委員会、1995, 1996A, 1996B, 1997）。

- 第1次方案（1995.5.31）： 学校運営委員会の設置、校長及び教師招聘制の実施
- 第2次方案（1996.2.9）： 教育課程の改革（選択教育課程、水準別教育課程など）
- 第3次方案（1996.8.20）： 私立中等学校の自律性の確保
- 第4次方案（1997.6.20）： 単位学校の自律権の拡大

1997年、初めて選挙の結果に基づく政権交替が行われたが、新政府は5・31教育改革案を受け継ぎ、さらに2002年には大統領が変わったが、改革案は変わることなくそのまま執行された。その間に学校運営委員会の制度化、第7次教育課程の開発及び施行、学校会計の設置、教員招聘制などが実施された。

C. 2008年の学校自律化措置

2007年12月の大統領選挙で政権交替が行われたが、新政府は保守政府として新自由主義的政策を推進してきた。特に、教育政策部門における経済学者たちの活動が目立ち、経済学界の主導する教育改革プログラムが着々と実行されている。教育情報公開に関する法律が制定され（2008年）、すべての学校に情報公開の義務が課された。また、全国的に学力テストが施行されたが、学力テストは学業不振生徒の規模を正確に把握して、彼らのための補充学習プログラムを提供するという目標があるにもかかわらず、教育情報公開の中身として提供され、学校選択に活用できる資料として利

用される可能性も指摘されている。

これらの政策の推進に続く形で、2008年4月15日、学校自律化措置が発表された。学校自律化措置には1995年の改革案の中で推進が十分ではないと判断された改革課題のほかに、経済学界の改革プログラムのうち特に規制緩和に関するものが含まれていた。

学校自律化措置は3段階で発表された。その主要な内容を整理すると、以下のとおりである（教育科学技術部、2008, 2009）。

- 第1段階：29項目にわたる教育科学技術部の学校規制指針の即時廃止
（教授・学習・評価、教員、教育課程運営、生活指導、生徒学籍管理など）
- 第2段階：3領域における11項目の事務に関する長官の権限を教育監に委譲
（特性化中学校・特殊目的高校の指定権、地方教育行政機関の機構・定員、教育課程企画など）
- 第3段階：「教育課程の自律化」
国民共通基本教育課程の教科別授業時数の20%増減を許容
裁量活動と特別活動の統合運営を許容
「教員人事の自律化」
すべての学校に20%まで教師招聘権の賦与
校長に学校行政職員の人事権の賦与
「自律学校の拡大」
2010年までマイスター高校、学力向上重点学校など自律学校を2,657校（全体の23.7%）に拡大

これらの学校自律化措置については、現場の自律性拡大が期待される一方で、様々な問題も提起されている。教育課程の自律化や自律学校の拡大は受験準備のための教育課程運営に利用されて大学進学競争を激化させるだけでなく、その影響は下級学校レベルにまで拡大しようという批判がある。また、校長の権限を強化するのは過去の権威主義的学校運営の復活に繋がる恐れがあるという指摘もある（キムフンジュ、2008）。

一方、新しい政府の教育改革の推進について、「学校自律化」と「多様化」という国家課題を「他律的」「画一的」に指示するのはアイロニーであるという批判もある（イジョンジェ、2008）。

3. 学校自律化政策の期待効果

なぜ「学校自律化」であるのか。教育研究者たちと経済研究者たちは確かに違う改革プログラムを持っているが、共通の言葉で自分たちの自律化の正当性を主張している。言い換えれば、彼らは違う道にむかっているが、同じ目的地を目指しているともいえる。それでは、学校自律化政策にはどのような効果が期待されるのか。

第一に、学校自律化は、国や教育庁と学校の間を見直すものである。教育行政は学校の教育活動に対する支援を目的としているにもかかわらず、長期間、国と教育庁が教育政策の主体になっていたため、学校は末端行政機関として国と教育庁の指示と統制に従わなければならなかった。学校自律化は政府や教育行政当局の学校に対する干渉を排除し、学校が自ら教育活動を展開できるようにすることで、主体としての学校の地位を確立することを目指している。

第二に、学校自律化は教育の多様化を促進する。政府の教育規制によって、すべて学校の教育活動が似通ったものになるのは否定できない。そこで、学校に自律性を付与することで学校がそれぞれ特色を生かして教育活動を展開するようになり、結果的に学校の形態が多様になると考えられている。韓国教育の大きな問題の一つとして教育の画一性が挙げられるのを想起すれば、教育の多様化こそ学校自律化に期待されるもっとも重要な効果であると言える。

第三に、学校自律化は教員達の創意をうながし、アカウンタビリティを高める。国の教育活動に対する関与は教員達の独創的な教育活動への意志を弱め、教育者達の主体意識も弱めた。自律性が保障できれば、教育者達がより独創的な教育活動を展開し、その過程でアカウンタビリティを果たしやすくなる。

第四に、学校自律化は学校の共同体性を高めることができる。国や教育庁の関与が強い状況では誰も学校に対して主体者意識を持たなくなり、児童・生徒、保護者、教員、管理職は共同体性を持ちにくい。しかし、学校を自律的に運営するなら、学校のビジョンを中心に学校構成員達が結束して、学校が名実とも一体となることができる。

第五に、上記の四点の帰結として、最終的に、教育の質を高めることができる。

以上の「学校自律化」の期待効果あるいは趣旨は教育研究者と経済研究者が共に提起しているわけだが、教育学界では共同体性を、経済学界では多様化とアカ

ウンタビリティをより強調するという微妙な違いがある。学校自律化政策を推進する過程で教育研究者は学校運営委員会を、経済研究者は学校選択と規制緩和をより重視しているのはこのような違いのためである。

教育研究者達と経済研究者達は同じ言葉を使用しているが、自律的に運営される学校の形態について共通のものを想定しているわけではない。そもそも、自律学校の姿は個々の研究者によって違うものであるが、一般的に、教育学界では専門的學校ガバナンスを、経済学界では市場メカニズムによる学校ガバナンスを支持する場合が多い。2008年の学校自律化措置について教育研究者と経済研究者の間で論争が起こるのはこのためである。

4. 個別政策の執行と現況

A. 学校運営委員会

学校運営委員会は学校自律経営の核心的機構として、次のような変化をもたらすものとして期待を集めた。まず、学校単位の自律性を拡大し、学校運営の民主性及び透明性を高めることができる。また、保護者及び地域住民の学校運営参加により参加型意思決定が可能になって、教育の住民自治が実現できる。同時に、学校と地域の特性を生かした、多様性に富み創造的な教育が可能になり、学校単位の自律性とアカウンタビリティを強化して学校共同体を構築することも学校運営委員会の設立目的であった。

学校運営委員会を、自律学校運営のための新しい学校ガバナンス機構とすることには異論がなかったが、具体的に、制度を設計する時に幾つかの争点があった。まず、委員会の性格についてである。すなわち、委員会を議決、審議、諮問機構の中のどれに位置付けるかが論争の対象になった。また、議題の範囲と委員についても論議された。具体的に、校長が委員会に参加するべきかどうか、参加する場合どのような役割を果たすべきか、専門的決定の対象といわれる教育課程や教科書などを委員会の論議対象に含めるかなどが論議された。さらに、委員会を国・公立学校のみを設置するか、私立学校にも設置するかについても論争になった。

論議の結果、学校運営委員会は教員、保護者及び地域住民で構成され、校長は法定職として参加するが、委員長にはなれないこととした。国・公立学校には審議機構として設置するが、校長が審議結果と異なる決定をする時は理由を明らかにしなければならない

いとしている(1995.12)。私立学校は当初設置義務がなかったが、韓国では準公立学校としての性格を持っている私立学校の特性を反映して、その後、設置は義務とする代わりに、諮問機構としての地位を持たせた(1998.8)。審議または諮問の対象について当初は学校学則または憲章の制定・改正、学校の予算・決算、教育課程の運営方法、教科書及び教育用資料の選定、放課後及び休み期間中の教育プログラム、教員招聘、学校給食、学校運営支援費及び学校発展基金の助成・使用・運営などが含まれていた。後に、これらに運動系部活動の構成、保護者の経費負担事項などが加えられた。

学校運営委員会は韓国教育にとって新たな制度であり、初期にはそれほど活発とは言えない場合が多かったが、学校運営委員に教育監(韓国の広域行政単位の市・道の教育庁の長。日本の都道府県の教育長に相当する)と教育委員の選挙権が与えられた時期(2000.1-2006.12 法律改正時期基準)には運営委員参加率も高くなり、制度の趣意に合致した運営の事例も見られた。

学校運営委員会を設置する以上審議対象をより拡大し、議決機構にするべきだという意見もある。キムソンヨルら(2004, 2007)は、国・公・私立学校運営委員を対象に現在の学校運営委員会に対する評価についてのアンケート調査を実施した結果、それぞれ5点満点で平均3.5点の満足度を示したことを根拠に、学校運営委員会の運営は肯定されていると評価している。しかし、この程度の満足度から、成功だと評価するのは困難であるとみられる。

むしろ、委員会の現状把握のためには教育組織論の視点から学校運営委員会の運営を分析したほうが良いと考えられる。ジョンスヒュンとパクサンワン(2005)は、学校運営委員会は学校を校長中心の閉鎖体制から開放体制に変えることにより、学校の活動に影響を及ぼす課業環境(task environment)の不確実性を減らすことを目指すものだが、実際は、法律に強制的に順応する形(coercive conformity)で学校運営委員会を運営しているため、結果的に、制度的環境(institutional environment)から正当性や支持を獲得することが委員会運営の基本となっていると指摘する。すなわち、学校は教育効果の極大化のために委員会を運営するのではなく、法律や社会規範に合わせて運営することに関心を持っている。従って、学校運営委員会については成功や失敗ではなく、「一般的な印象は肯定的であるが、学校や地域社会の特性を反映して授

業を改善することや教育の質の改善にはあまり役に立っていない。一言でいえば、ただ無難に運営されていると言える」(p.324)と述べている。教育監と教育委員の選出方式が変わった2007年からは委員会の構成さえ困難な学校が増えているのは、このような評価を裏付けていると言える。

B. 校長・教員招聘制

校長・教員招聘制は教員人事に関する学校自律経営の核心的政策として提案された。学校構成員達が学校の特性を生かし、また学校に献身できる人を採用できるようにするという趣旨から導入されたものである。教育公務員法第31条(1995.12.29)に校長と教員の招聘制の法的根拠が示されているが、それによれば、学校運営委員会に招聘に関する審議権が付与されている。

しかし、当初の期待に反して、教員招聘制の推進は捗らなかった。それは、他の部門の改革に相違して、教員人事部門の改革は教員達の利害関係または既得権の構造を変えることになるため教員達の不満を惹き起さずやすかったからである。

校長招聘制は1997年から本格的に始められた。校長免許を持っている者の中から招聘できるが、校長招聘を望む学校が主に農・山・漁村地域であるうえ、特別なインセンティブがないので、志願者は少なかった。従って、招聘がうまくいかない場合がしばしばあり、招聘計画を立てる学校も徐々に少なくなっていた。招聘校長にただ一つのインセンティブがあるとしたら、それは招聘期間を校長任期に含めないことであった。教育公務員法では校長の任期を最長8年と規定しているが、招聘期間はこれに含まれない。従って、比較的早く校長になった人で、校長任期を終えて再び教員に(このような教師を「元老教師」とよぶ。)ならなければならない校長から注目されたため、このような人に大胆な改革を期待するのは難しかった。

校長招聘制について当初の趣旨が生かされていないという指摘が続けてなされ、2007年から校長招聘制を校長公募制に変えて運営することになった。校長公募制は校長免許を持っている者の中から校長を招聘する招聘型、校長免許または教頭免許を持っている者や20年以上の教育経歴を持っている教育公務員の中から校長を公募する内部型、当該学校教育課程と関連する団体や機関で3年以上勤務に従事した者を対象に公募する開放型など三つの形態で運営されている。2009年まで5回に渡って試行が行われ、招聘型で225名、内部

型で152名、開放型で15名が任用された。1-2回目は内部型任用が多かったが、3回目から招聘型が増えており。再び昔の校長招聘制へ回帰しているという指摘がある。

教員招聘制もやはり現場ではあまり活用されなかった。江原道の場合、招聘教員の数には2003年で2名、2004年で3名、2006年で23名に止まっている。ここには校長招聘制と同じ理由が背景にある。

ところが、2008年の学校自律化措置により全ての学校で教員を招聘できるという方針が決まった後、招聘教員の数が増している。江原道の場合、2009年で52名、2010年で212名まで増加した。しかし、勤務条件が良い学校には志願者が集中するが、そうではない学校には志願者が少なく、格差拡大の危険性が指摘されている。また、学力テストが施行される状況で、校長達は試験成績の向上に力を入れ、それに特化した教員を探すようになり、あらかじめ招聘対象者を念頭に置いて形式的な招聘手続きをする場合、教員達は勤務したい学校から異動しようとしないうちにあるため、循環勤務制が無効化する問題もあらわれている。

教員招聘制は最近実施されたばかりで、その効果に関する実証的な研究結果は少ない。校長公募制については、内部型の公募校長が運営する学校で生徒や教員達の満足度が高いという研究結果が発表されているものの(ラミンジュラ, 2009)、まだ研究結果が十分に蓄積されているとはいえない。

C. 学校会計制度

学校会計は学校財政自律化プログラムで提案されたものである。財政部門の自律化は徐々に行われた。従来、日常経費、都給経費(目的を指定せず総額で学校に配分される。日本の裁量予算に相当する)、学校運営支援費、学校発展基金、自治団体補助金などがそれぞれ運営されていたため学校財政の現況把握は難しく、また、教育庁からいつ、どの程度の予算が配分されるかの予測は困難であった。そのため、学校が計画的に予算を編成し執行することが難しかった。このような問題を解決するために、1997年にはまず都給経費を拡大し、1998年には一部地域で校費会計と学校運営支援会計が統合・運営された。2000年に学校会計の法的根拠が用意され、2001年から全国的に試行されるようになった(ソングキョン, 2002)。

学校会計制度の導入で幾つかの変化が見られた。第一に、以前は教育庁からすべての予算の目的が指定されて学校に配分されたため、学校はその目的通りに支

出しなければならなかったが、新しい制度では目的事業費を除いた都給経費として支給されるようになり、学校の裁量が大きくなった。第二に、以前には学校自体に収入が発生すると、それは教育庁に帰属することになったが、新しい制度では学校の収入として扱われる。従って、学校が自ら収入をあげようとするインセンティブを持った。第三に、以前には繰越金が発生すると、教育庁に返納しなければならなかったが、学校会計ではこれらが学校の収入に繰り入れられる。

学校会計の導入によって学校予算運営の自律性が伸長したことは明らかだが、まだ十分ではないという指摘もある。具体的に、教育庁の歳出予算のなかで学校会計への転出金の割合は14%に過ぎないうえに、学校会計予算の中で目的事業費の割合が50.9%を占めており、実際には、学校の裁量で使用できる予算は多くない(バンサンジン, 2009)。

一方、学校会計の導入によって財政自立度が高い地域、あるいは首長の学校に対する支援が多い地域にある学校と、そうではない地域にある学校の間に、また、保護者の社会経済的背景のような学校の特性によって学校間の財政格差が大きくなる可能性があるという点に注目しなければならない。

D. 教育課程の自律化

教育活動の中核である教育課程についても自律化が行われている。第7次教育課程改定では高校2-3年生の教育課程で選択教育課程を導入し、教育庁と学校はもちろん児童・生徒が教育課程を選択できるようにした。また、全ての学校レベルで裁量活動が始められた。このような改定は児童・生徒の興味と適性、学校と地域の特性及び与件によって多様かつ創造的な教育活動を展開することを目的としている。教育課程の自律化は教育課程の多様化へ繋がることが期待された。

第7次教育課程改定の後、ある程度教育活動の多様化がなされたことは否定できない事実である。しかし、当初の期待に比べて、変化の程度はあまり大きくなかった。選択課程を導入したが、生徒や学校はいわゆる選択権を行使できなかったからである。なぜなら、教員や教室などの条件のため、実際に多様な科目を開設することは難しいからである。結局、選択できる対象があるときだけ選択できる。

また、選択課程は高校で開設しているが、ほとんどの高校は大学試験のための授業を運営し、生徒もやはり試験を意識して教育課程を選択するため、生徒の興味や適性を生かす教育課程の運営の趣旨は建前に止ま

らざるを得なかった。

加えて、裁量活動は教科を媒介とする教室中心の伝統的な教育を、多様な教材や体験などの新しい方法による教育へ変えることができると期待されたが、教科や教員中心の授業は専ら人間の遺伝子のようなものであるため変えることがむずかしく、裁量活動は形式的な運営に止まった。

一方、2008年の学校自律化措置によって教科別授業時数の20%増減を許容するなど、学校の教育課程運営の大きな改革が行われた。その措置の趣旨は以前の第7次教育課程同様学校の条件や特性を生かした教育活動を展開することだが、全国的に学力テストが行われ、教育情報公開が施行される状況で学校は試験競争に追い込まれるようになり、受験科目の授業時間は増やされ、それ以外の科目の時間は減らされている。これによって小学校の教室から音楽や美術、体育などの科目の授業時数が少なくなっている。

しかしながら、このような変化は、ただある特定の科目の存在、あるいは時数の増減問題にとどまるものではない。教育課程自律化の意図に反して、全国の学校の教育課程運営は同じ試験を準備するため急速に画一化されている。教員達の授業方式もやはり似てくると言える。テストのための授業 (teaching to the test) が拡大されているだけでなく、教員と校長の関係を中心として学校組織の性格も変わっていく。ゆるやかに結合した組織 (loosely-coupled system) としての学校の性格は徐々に弱まっており、試験成績という目標と教員の活動、活動の内容と方法、活動とそれに対する評価、校長と教員の結合がより強くなっている。

E. 自律学校

学校自律化政策は学校運営のある領域、例えば教育課程や財政などを自律化するだけでなく、特定の学校を全体的に自律化させることでもあり、自律学校はその例の一つである。

自律学校は教育課程の運営と学校体制の多様化のためにアメリカのチャータースクールをモデルにして提案された。自律学校は一種の脱規制学校として次の様な特例が認められる。第一に、校長免許を持っていなくても経営能力さえ持っていれば、校長に任用できる。第二に、定員の1/3まで教員免許を持っていない者を教員に任用することができる。第三に、国民共通教育課程以外は自律的に教育課程を編成することができる。第四に、国定・検定図書以外に多様な認定図書を教科書として使用することができる。第五に、全

国単位で多様な選考方法により児童・生徒を募集することができる。

自律学校は1994年に14のモデル校が運営されてから、その種類だけではなく、その数も急増している。2010年3月現在、学習不振児教育学校、学力向上学校、私教育のない学校、科学重点学校、教科教室運営学校、特殊目的高校、特性化中学校、マイスター高校、特性化高校、田園学校 (農・山・漁村学校)、寄宿型高校など合計2,286校に達する。

自律学校は当初一種の実験学校として提案された。すなわち、幾つかの学校を自律学校として運営した後、効果が認められれば、自律学校だけに適用された脱規制事項を全ての学校に拡大するという意図であった。しかし、自律学校の運営成果や問題についての分析はなく、拡大だけである。

自律学校の運営に関する大規模で精緻な分析は存在しないが、幾つかの印象的評価は可能である。もっとも重要なのは、本来自律学校は教育課程や学校運営のために指定されたが、殆どどの自律学校が大学入学のための準備教育に集中しているため、自律学校を通じた教育の多様化は期待に止まっているということである。多くの自律学校は、児童・生徒選抜権を活用して優秀な児童・生徒を募集し、入学競争で良い結果を得て、学校間序列競争を激しくさせている。また、自律学校に入るための競争が徐々に激化し中学生のみならず小学生まで競争に巻き込まれている。1995年の教育改革の趣旨は教育の多様化であって、そのための最も重要な政策が自律学校であったが、実際にはむしろ教育の画一化をもたらしており、パラドクスであると言わざるを得ない。

F. 規制撤廃

規制撤廃は学校教育に対する政府の関与を排除して、学校が自律的に教育活動を行うことのできる最少条件のみを残すことであり、経済界の教育改革プログラムの重要な部分を構成している。韓国政府は1990年代から教育規制改革委員会を設置して教育規制を徐々に減らしてきた。特に2008年の学校自律化措置の第1段階では教育課程運営などに関する指針が即時廃止されたが、不必要であったり、また官僚だけの利益を守るための規制は学校の自律性を阻害するという判断からなされた措置だった。

しかし、規制撤廃は常に正しいとは言えない。もちろん、規制の内容が正当な理由もなく学校の活動を規制しているなら、そのような規制は当然廃止されなけ

ればならない。また、規制の逆説 (paradox of regulation) のような現状があるなら、規制は見直されなければならない。さらに、事情が変わって規制の必要がなくなったときにも規制は廃止されなければいけない。

ところが、規制を作るときには必ずそれなりの理由がある。その理由の中には規制を作った者がその規制を通じて利益を追求する集団に捕獲 (capture) されて規制を作る場合もないとは言えないが、すべての規制がそのように作られたわけではない。規制の中には社会構成員達の共同の合意が規制として定立された場合もあるし、教育当事者間に異見や葛藤がある場合、政府が公正な仲裁者の立場として規制を定立する場合もある。そのような規制を撤廃するときには、社会構成員の認識が変わったか、規制の逆説が発生したか、状況が変わったかなどを検討しなければならない。

2008年に撤廃された規制の中には、早朝から授業をしたり (いわゆる「0教時」)、夜遅くまで授業をしたりするのを禁止する規制が含まれていた。この規制は過剰な大学入学競争に悩まされている児童・生徒の健康を守るため、そして学校の教育課程運営の効果を高めるために作られた。この規制がなくなることで、ある学校が「0教時」授業を始めるなら、近隣の学校の保護者たちが同じ措置を学校に強く要求し、学校は是非を問わず「0教時」をはじめざるを得ない。実際、ある地域の全ての学校で早朝から授業をはじめ、生徒達は睡眠不足の状態で行き、長時間学校にいて、意欲が徐々に失われる場合もあった。この現状は教員達にもみられ、教育課程を正常に運営するのが難しい場合もあった。このような規制も廃止されなければならないものは疑問である。

5. 学校自律化の現状分析

学校自律化は多くの韓国教育の問題を改善できる政策案として期待を集めてきた。それでは、教育自律化政策はこのような期待に込めているか。先にのべた順に自律化政策の現状を見つめてみることにしよう。ここでは、全ての教育政策で公平性は重要な政策価値であるため、自律化政策が教育の公平性にどのような影響を及ぼしたかも分析に含む。

A. 学校自律化と国—教育庁—学校との関係

学校自律化は国から教育庁、教育庁から学校へと至るトップダウン式の権限関係を学校から教育庁、教育庁から国へのボトムアップ的關係に転換しようとする趣

旨で施行されている。規制撤廃政策も学校会計制度もこのような狙いで実施された。

しかし、学校現場の国や教育庁に対する従属はむしろ強くなっているように思われる。学力テストと教育情報公開がともに施行されたことによって、教員達は教育内容と方法の選択においてますます自律性を失い、もはや国に隷属させられている。また、自律の裏面としての説明責任を保障するため、各種の学校評価が行われるなど、学校の教育行政に対する従属も一層強まっている。一言でいうと、規制緩和 (deregulation) で新しい規制 (reregulation) が学校に入ってきたと言える。

また、その過程で、学校内部に強固な官僚制的関係が形成されている。教育監が校長に、校長は教員にいい成績を上げるよう要求する。学力テストに対する保護者たちの支持が強い状況で教員たちはその状況自体に問題を提起するより、そのような状況を受け止め、消極的に対応するケースが多い。校内民主主義という価値指向はいつのまにか弱まり、教育監—校長—教員の垂直的關係が強化されている。西欧諸国では新自由主義的・新保守主義的な教育改革の過程で官僚制の復活が報告されているが (Whitty, *et al.*, 1998)、同じ現状が韓国でもみられる。

B. 学校自律化と教育の多様化

学校自律化は教育の多様化をもたらすと期待された。規制を撤廃して政府の関与を排除し、保護者の選択を拡大すれば、教員達が保護者及び生徒の多様な要求に対応しなければならなくなり、この過程で自然に教育の多様化がなされると考えられた。自律学校や教育課程の自律化、また規制撤廃等の政策はすべてこのような因果論 (causation theory) に基づいている。

しかし、現実には期待に反する方向で推進されている。自律学校は特設校とマイスター高校を除けば、全ての自律学校が大学入試を準備しているため、教育課程運営の多様化は見られない。むしろ、自律学校は教育の序列化を促進させるため、長期間の教育改革の成果を空しくしている。

また、学校が自律的に運営できる時間を、児童・生徒の多様な要求に応えるのに利用するのではなく、試験準備に利用することによって、教育課程運営がより類似したものとなる。

一方、自律化政策の因果論では、保護者の学校参加によって教育の多様化が期待できると言われている。しかし、西欧諸国の教育改革の過程で、保護者の学校

参加や選択が教育供給者側に革新をもたらすことはなく、むしろ教育の画一化を招いているということが報告されている (Glatter, *et al.*, 1997)。このような現状が韓国でも見られることは、学校運営委員会に保護者が参加して、主に学校に要求するのは試験対象教科に対する補充授業ということ (ジャンキンスク・キムジョンヒ, 2004) をみても分かる。教育課程の自律化措置の後、学校で音楽や美術などの教科の授業時間を減らして、主要科目の時間を増やしているのも多数の保護者からのプレッシャーによるものだった。保護者の学校参加は学校の教育活動の画一化を招く重要な要因となっている。

C. 学校自律化と教育のアカウンタビリティ

1995年の教育改革の中で学校のアカウンタビリティを高めるため学校評価制度を導入しなければならないという論議がおこなわれたことから分かるように、自律性と説明責任は常に相伴う概念であった。

ところが、アカウンタビリティ (説明責任) という概念の意味は一つではない。ある仕事に従事する人々が自分自身の仕事でベストを尽くそうとするとき、それにはアカウンタビリティが果たされるといえる。これは自律の人間にみられる、自律の裏面としてのアカウンタビリティを指す。一方、一種の契約関係において相手に対して債務を履行する時にも説明責任があるといえる。前者を専門的な献身としてのアカウンタビリティ (accountability as professional commitment) や自律の裏面としてのアカウンタビリティだと言うならば、後者は契約的な説明責任 (contractual accountability) と言える。

一般的に、経済学者達は主人 (principal) である保護者に対して、代理人 (agent) である教員達は契約に示された責務の履行について説明責任があると考ええる。この場合は契約的なアカウンタビリティであると言える。一方、伝統的に教育学者たちは専門的な献身としてのアカウンタビリティが教員には求められていると強調してきたが、このような立場に対してはロマンチックであるとも批判されてきた。

1995年の教育改革の当時には二つのうちのどちらの解釈によるアカウンタビリティとするかがやや不明確だったといえる。学校評価が提案されたものの、どのようなアカウンタビリティかは議論されないまま改革の重点はただ自律という言葉に集約されていった。しかし、2008年の学校自律化措置の際のアカウンタビリティは契約的なアカウンタビリティであった。学力テ

ストや教育情報公開などの政策はたしかに代理人としての教員に対する不信から提案されたものであるからである。ここで注目すべきことは、経済学者はもちろん教育学者達も契約的なアカウンタビリティの概念を受容していたという点である。たとえば、教育行政学者のイジョンジェ (2003) は「学校教育の自律性は、専門性を基盤に教育の結果に対して責任を負うアカウンタビリティのための自律性で (autonomy for accountability) なければならない。」と述べる。自律とアカウンタビリティの位置が反対に変わっている。

ところが、すでに外国の教育改革について「委譲 (devolution) したのは、成功するための自律ではなく、失敗に対する責任だ」 (Whitty, *et al.*, 1998:12) という指摘がなされており、アカウンタビリティのための自律は教員の献身を引き出すことができずむしろ教員の教職離脱を促す恐れがある。

D. 学校自律化と学校共同体性

学校自律化政策は政府の関与の代わりに学校の構成員の参加を通じて共同体としての学校を作り、教育の質を引き上げるのがねらいである。学校運営委員会はこのための中心機構であった。

しかし、学校自律化政策の施行後に、学校の共同体性が強まったという実証的証拠はみられない。

その背景には次のようなことがあると考えられる。第一に、学校運営委員会はほとんど形式的に運営されるだけで保護者や地域住民の実質的な学校参加はなされていない。第二に、教員評価や教員成果給とともに学力テストが学校間競争を煽るような状況で校長と教員の関係は徐々に垂直的關係にかわってきた。第三に、しばしば教員間関係の特性としていわれる「取り繕われた同僚性 (contrived collegiality)」 (Hargreaves, 1994) が変わったという証拠は見られない。むしろ学力テストの成績が成果給や教員評価に繋がることに対する不安が教員達の中に広がって、教員間の孤立が深刻化することもある。

そもそも、制度的な変数の操作だけで共同体としての学校づくりが可能なのかについては再検討されなければならない。「全ての学校の構成員が学校のビジョンを中心に献身する時、学校共同体が作られるが、これには校長のリーダーシップと文化的要因が重要となる」 (Sergiovanni, 1992) という指摘に耳を傾ける必要がある。

E. 学校自律化と教育の公平性

学校自律化政策の期待効果として公平性が挙げられる場合はそれほど多くない。学校自律化政策の関連法律で政策の狙いとして教育の公平性が言及される場合も多くない。学校自律化はただ一つの学校だけを対象に行われるものだが、公平という概念は必ず二つ以上の比較対象が存在する時のみ成立するものであるためかも知れない。あるいは、学校自律化政策を支持する人々にとっては自律化政策によって全ての学校の教育活動が改善されれば、それぞれ公平を高めることであるという考えがあったため、公平という政策価値をあえて正面に出さなかったのだろうか。とにかく、公平性は自律化政策の重要な期待効果として考えられていたとは言えない。

しかし、学校自律化政策も国の教育政策の一部であり、全ての教育政策は正義にかなうべきだという視点から考えると、学校自律化政策を評価する際にもやはり公平性の問題を取り扱わねばならない。だが、学校自律化政策が教育政策の公平性に及ぼす影響に対する実証研究はそれほど多くなく、むしろ、学校自律化政策が教育の公平性を脅かす可能性は非常に高いといえる。

例えば、教員招聘制によって、条件が良い学校だけが優秀な教員を集めることができる。また、学校会計制度によって、学校間の財政格差が生じる可能性が高い。さらに、自律学校のような新しい学校の導入は学校序列化を一層深刻化する恐れもある。

政府もやはりこの問題認識を持っていると考えられる。自立型私立学校や自律型私立学校で新入生を選抜する時、必ず経済的状況が良くない家庭の児童・生徒を一定の割合で含めなければいけないとしたことや大都市に自律型学校や開放型自律学校を開設すると同時に僻地の学校を田園学校に指定して自律学校として運営することができるようにしたことは、自律化政策による教育の公平性の問題を改善するためだと考えられるからである。

それではこれらの政策はどのように評価することができるのか。まず、家庭の経済的状況が良くない児童・生徒の選抜を義務化しただけでは、その児童・生徒が入学後に学校生活で直面する問題について十分に対応できないという問題がある。また、田園学校という構想においては、地域間（都市と僻地）の格差にのみ目が向けられ、地域内の格差や学校間の格差には目が向けられてこなかった。ここには、教育の公平性が、地域間格差の問題に単純化されているという問題

を指摘することができる。

最も深刻な問題は、これらの政策が教育の公平のための積極的な政策ではなく、消極的な政策だということだ。教育政策はいつも正義にかなない、公平はいつも積極的に追求するものでなければいけない。

6. まとめ

学校自律化政策は国や教育庁と学校の関係を正常化して、教育の多様化と共同体性を伸張させ、教員の創意とアカウントビリティを高めて、最終的に教育の質を向上させることが期待されてきた。個別政策によって差はあるが、ある政策は15年以上施行されるなど、長期間にわたって行われたものもある。

しかし、本論文の考察結果によれば、学校自律化政策の結果は当時期待された効果とはかなり異なっているといえる。つまり、学校は多様化されるより画一化されている。自律学校政策は多様化した学校ではなく序列化した学校をつくり出している。教育情報公開制度はこのような変化を煽る。また、学力テストは教員達の教育内容はもちろん教育方法にも画一化をもたらした。国は規制を撤廃して学校の自律的な運営を保障しようとしたが、学力テストと様々な評価によって学校に対する国や教育庁の影響は依然として強い。テストの導入で教育内容に対する教育行政の関与は前よりむしろ強くなっている。その過程で教員の創意が弱められているのは言うまでもない。加えて、学校自律化政策が教育の公平性を脅かすものである可能性も高くなっている。当初は自律性が強調されたが、いつのまにか自律性は影をひそめ、アカウントビリティだけが強調されている。自律性は説明責任を負うための手段に過ぎないものになってしまったのである。一言で言えば、アカウントビリティのための自律性の強調と自律性の萎縮が韓国の学校自律化政策の現実であるといえる。

このように考えると、韓国の学校自律化政策は失敗したとも言える。しかしながら、政策全体の成功、あるいは、失敗という視点からアプローチすることより、どこに、いかにしてこのような問題が起こったかという視点からアプローチする必要がある。なぜなら、政策分析や政策評価は政策の改善が主な目的であるからである。成功や失敗という断片的な分析や評価が政策の改善に役に立たないことは言うまでもない。

学校自律化政策の問題と関連して、少なくとも、次のような視点からより精緻な分析がなされることが必

要である。

第一に、本論で指摘した問題のうち、多くのものは学力テストや情報公開政策とつながって発生していることが分かる。もしそうであるならば、学校自律化政策自体の問題ではなく、誤った政策配置また政策調律(policy alignment)の問題である可能性がある。

第二に、政策の手段や個別政策に含まれる具体的なプログラムを細密に検討する必要がある。たとえば、学校運営委員会の構成方法や審議事項は果たしてこのままでいいかどうか、今までの教員招聘制はどのように運営されてきたか、その過程においてどのようなメカニズムによってどのような問題が発生したか。学校会計制度のメリットは生かしつつ、デメリットをなくすために何をどのようにしなければならぬか、等の問題について具体的な分析をする必要がある。

第三に、学校自律化は市場原理による教育運営(market control of education)によっても、専門性原理による教育運営(professional control of education)によっても実現できるとされ、公共選択論のような経済学的な発想による学校自律化政策、共同体主義や生態主義による学校自律化プログラム(Fuhrman, 2002)の両方があり、韓国の学校自律化政策には一貫しない政策が入り混じっていると見える。すなわち、異なる自律化政策の原理やイデオロギーが混在しているということが問題の原因であるかどうかをみる必要もある。

最後に、学校自律化政策の理論的な基盤である学校再構造化(school restructuring)や学校を基礎とする経営(school-based management)を正面から検討する必要もある。教育改革の基本単位は必ず学校でなければならないか。地域単位で改革戦略を構想することはできないのか。学校自律化は必ず規制緩和を経なければならないか。力量構築(capacity building)を通した自律化戦略を構想することはできないのか。このような問題について再検討する必要があるように思われる。

謝辞：韓国語の日本語翻訳にあたり、学校開発政策コース博士課程大学院生の金賢娥氏の多大な助力を得た。ここに記して、感謝したい。

引用文献

イジョンジェ(李宗宰) 2003 学習する社会、共にする教育-教育共同体の形成と知識基盤社会の教育体制の構築(학습하는 사회, 함께 하는 교육- 교육공동체 형성과 지식기반사회의

- 교육체제 구축) 韓国教育開発院。
 イジョンジェ(李宗宰) 2008 イミョンバク政府教育政策100日の成果と課題(이명박 정부 교육정책 100 일의 성과와 과제) 教育政策フォーラム 韓国教育開発院。
 カンヨンサムら(姜泳三 外) 1996 教育の国家競争力強化と韓国教育政策の選択に関する研究(교육의 국제경쟁력 강화와 한국 교육정책의 선택에 관한 연구) 教育行政学研究 v.13. n.1. pp. 1-147.
 キムソンヨル・ドスンアム・イジョニョル(김성열·도순남·이정렬) 2004 私立学校学校運営委員会の運営成果(사립학교 학교운영위원회의 운영 성과) 教育行政学研究 v.22.n.2. pp. 23-43.
 キムソンヨル・コンドンベ(김성열·공동배) 2007 国・公立学校学校運営委員会の成果分析(국·공립학교 학교운영위원회의 성과 분석) 教育行政学研究 v.25.n. 4. pp. 164-184.
 キムフンジュ(金興周) 2008 初・中等学校自律化政策の方向及び課題(초·중등학교 자율화 정책의 방향과 과제)(KEDI創立36周年記念セミナー学校自律化-成功的定着のための課題)。
 教育改革委員会 1995.5.31. 新教育体制の樹立のための教育改革の方案(신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안)。
 教育改革委員会 1996.2.9. 新教育体制の樹立のための教育改革の方案Ⅱ(신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안Ⅱ)。
 教育改革委員会 1996.8.20 新教育体制の樹立のための教育改革の方案Ⅲ(신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안Ⅲ)。
 教育改革委員会 1997.6.2. 新教育体制の樹立のための教育改革の方案Ⅳ(신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안Ⅳ)。
 教育改革審議会 1987 教育改革総合構想最終報告書Ⅱ(교육개혁종합방안최종보고서Ⅱ)。
 教育科学技術部 2008.4.15. 学校単位責任経営のための学校自律化の推進 方案(試案)(학교단위책임경영을 위한 학교자율화 추진 방안(시안))。
 教育科学技術部 2009.6. 11. 単位学校責任経営のための学校自律化の推進 方案(단위학교책임경영을 위한 학교자율화 추진 방안)。
 シンクァンシク・ウチョンシク(申光湜・禹千植) 1994 教育改革の方向：経済的接近(교육개혁의 방향：경제적 접근) 韓国開発研究院
 シンジェチョル(신제철) 2002 韓国の学校経営改革の目標と方法(한국의 학교경영의 목표와 방법) 教育行政学研究 v.20.n.4. pp. 191-206.
 ジャンキョンスク・キムジョンヒ(장경숙·김정희) 2004 学校運営委員会の審議案件の実態分析及び改善方案(학교운영위원회의 심의 안건 실태 분석 및 개선 방안) 教育行政学研究 v.22.n.2. pp. 109-134.
 ジョンスヒュン・パクサンワン(정수현·박상완) 2005 学校運営委員会の運営実態及び成果分析(학교운영위원회의 운영 실태 및 성과 분석) 教育行政学研究 v.23.n.2. pp. 303-328.
 ソンギチャン(宋基昌) 2002 学校会計の運営実態の調査研究(학교회계의 운영 실태 조사 연구) 教育財政経済研究 v.11.n.1. pp. 189-211.
 バンサンジン(반상진) 2009 小中等学校自律化に従う地方教育財政政策の争点と課題(초·중등학교 자율화에 따른 지방교

- 육재정 정책의 쟁점과 과제) 教育財政經濟研究 v.18.n.4. pp. 89-117.
- 박세훈 (박세훈) 2000 單位學校責任制의 條件と 成果に關する 研究 (단위 학교 책임제의 조건과 성과에 관한 연구) 教育行政學研究 v.18.n.4. pp. 33-68.
- ラミンジュラ (羅珉柱 外) 2009 校長公募制の公募校長の職務遂行に對する効果の分析 (교장공모제의 공모 교장 직무 수행에 대한 효과 분석) 教育行政學研究 v.27.n.3. pp. 297-320.
- Fuhrman, G. (2002). *School as Community: From Promise to Practice*. Albany: State University of New York Press.
- Glatler, R., Woods, P. A. & Bagley, C. (1997). Diversity, Differentiation and Hierarchy: School Choice and Parental Preference. In R. Glatler, P. A. Woods and C. Bagley (eds.) *Choice and Diversity in Schooling: Perspectives and Prospects*. London: Routledge.
- Hargreaves, D. (1994). *Changing Teachers, Changing Times: Teacher's Work and Culture in the Postmodern Age*. London: Cassell.
- Sergiovanni, T.G. (1992). *Moral Leadership: Getting to the Heart of School Improvement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Whitty, G., Power, S., & Halpin, D. (1998). *Devolution and Choice in Education-The School, the State and the Market*, Buckingham: Open University Press.